Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

28 286 Dierenwelzijn

Nr. 853 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2016

In het antwoord[1] op schriftelijke vragen van de leden Van Gerven (SP) en Schouw (D66) over het houdverbod van dieren als zelfstandige straf heeft mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer toegezegd om de voorgenomen evaluatie van de verlengde proeftijd – waardoor het houdverbod als bijzondere voorwaarde voor een periode van tien jaar kan worden opgelegd – te vervroegen naar 2015. De evaluatie stond aanvankelijk gepland voor 2017. Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken ontvangt u hierbij de evaluatie genaamd «Dieren verboden»[2] en de beleidsreactie daarop.

Korte samenvatting evaluatie

In Nederland kan het houdverbod van dieren in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke straf worden opgelegd. Dit betekent dat een (deels) voorwaardelijke straf, bijvoorbeeld een boete of een gevangenisstraf, gekoppeld is aan een overtreding van het houdverbod binnen een bepaalde proeftijd. Deze proeftijd kan sinds 2012 maximaal tien jaar zijn. Wanneer er een overtreding van de bijzondere voorwaarde wordt geconstateerd, kan de officier van justitie de rechter verzoeken tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf over te gaan. Als de rechter de gehele tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf beveelt, vervalt het houdverbod als bijzondere voorwaarde.

De onderzoekers hebben door middel van dossieronderzoek achterhaald dat in de periode van 2010 tot 2015 in de 2.017 zaken met betrekking tot dierenwelzijn die door de rechter zijn beoordeeld in 67 zaken een houdverbod is opgelegd; uit de dossiers kan niet worden opgemaakt in hoeveel zaken het OM een houdverbod heeft gevorderd. In 2010 en 2011 ging het om respectievelijk 10 en 9 houdverboden. Daarna volgde in 2012 en 2013 een stijging naar respectievelijk 15 en 22 houdverboden. In 2014

[1] Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2239
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-28286-853
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

is er een daling naar 11 opgelegde houdverboden. Van de 67 houdverboden is ruim een derde door de rechter opgelegd in zaken die door het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM) zijn voorgelegd. Daarnaast zijn de meeste houdverboden opgelegd in de arrondissementen Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. De rechter legt het houdverbod relatief iets vaker voor dierenmishandeling dan voor dierenverwaarlozing op. Zowel aan first offenders als aan recidivisten wordt een houdverbod opgelegd. Kenmerkend voor personen die een houdverbod krijgen opgelegd is dat zij vaak al lange tijd vanwege problemen op meerdere leefgebieden bij allerlei instanties bekend zijn. Een deel van hen is vanwege deze zogenaamde multiproblematiek, niet in staat om hun dieren goed te verzorgen of, in geval van bedrijfsmatige dierhouderij, tot een adequate bedrijfsvoering. De proeftijd van de opgelegde houdverboden in de onderzochte periode varieert van drie maanden tot drie jaar. Proeftijden langer dan drie jaar komen in de 67 zaken niet voor. Van de in 2012 ingevoerde verlenging van de maximale proeftijd van drie naar tien jaar is dus nog geen gebruik gemaakt.

Met betrekking tot de bekendheid van het houdverbod hebben de onderzoekers geconstateerd dat dit bij de toezichthouders van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) voldoende is. Bij de politie is het houdverbod met name bekend bij de taakaccenthouders dierenwelzijn. Binnen het OM en bij de rechtspraak is het houdverbod nog relatief onbekend. De in 2015 in de strafvorderingsrichtlijn van het OM opgenomen vermelding van de mogelijkheid van het opleggen van het houdverbod is volgens de onderzoekers een stap in de goede richting om de bekendheid te vergroten. De verantwoordelijkheid voor het houden van toezicht op naleving van het houdverbod ligt bij het OM, maar zij voert dit niet zelf uit. De onderzoekers hebben geconstateerd dat de rechter in de meeste zaken niet bepaalt welke organisatie in de praktijk toezicht dient te houden op de naleving van het houdverbod. In de zes zaken waarin dat wel is gebeurd worden de reclassering, de politie, de LID of de NVWA als toezichthouder aangewezen. Ook hebben de onderzoekers geconstateerd dat vonnissen, en daarmee de bijzondere voorwaarde van een houdverbod, niet systematisch door het OM worden teruggekoppeld aan de toezichthouders. Als dit wel gebeurt wordt een houdverbod niet systematisch volgens een vaste werkwijze geregistreerd door de toezichthouders. Tot slot constateren de onderzoekers dat personen aan wie een houdverbod is opgelegd niet altijd vrijwillig meewerken aan een controle op de naleving van het verbod. Toezichthouders mogen echter niet zonder aanleiding achter de voordeur kijken. Aanbevolen wordt om door de rechter een medewerkingsplicht aan het houdverbod te laten koppelen.

De onderzoekers geven aan dat zij geen harde uitspraken kunnen doen over de effectiviteit van het houdverbod als bijzondere voorwaarde. Daarvoor is het aantal opgelegde houdverboden te beperkt en er ontbreekt veelal informatie over de mate waarin men zich aan het houdverbod houdt. Ook over de effectiviteit van een houdverbod als zelfstandige maatregel kunnen de onderzoekers geen onderbouwde uitspraak doen. De onderzoekers veronderstellen dat dit een krachtigere vorm van houdverbod zou zijn, omdat bij overtreding het houdverbod van kracht blijft en de overtreding tevens een strafbaar feit oplevert, waarvoor vervolging kan plaatsvinden. De onderzoekers noemen, naast de zelfstandige maatregel, voor het houdverbod als bijzondere voorwaarde de volgende strafrechtelijke alternatieven: een rechterlijk verbod, een beroepsverbod, een OM-afdoening en een gedragsaanwijzing. De onderzoekers concluderen dat lik-op-stuk beleid bij de doelgroep die voor het houdverbod in aanmerking komt op zijn plaats is. De effectiviteit van

het houdverbod hangt niet zozeer af van de zwaarte of de vorm van de maatregel, maar van de snelheid waarmee ingegrepen kan worden. Het realiseren van de mogelijkheid tot het opleggen van een houdverbod bij gedragsaanwijzing door het OM of een OM-afdoening biedt daartoe mogelijkheden.

De eindconclusie van de onderzoekers is dat geen enkele toepassing van het houdverbod de ultieme oplossing zal bieden voor de aanpak van dierenmishandelaars. Dit geldt ook voor het houdverbod als zelfstandige maatregel. Het bestaande arsenaal aan straffen en maatregelen in relatie tot dierenmishandeling en -verwaarlozing is op dit moment goed gevuld. Het probleem is volgens hen dat de mogelijkheden van het houdverbod nog onvoldoende benut worden en dat de handhaving thans tekort schiet. Gezien de problematische doelgroep van het houdverbod zal een integrale aanpak inclusief hulpverlening de meest optimale aanpak op de lange termijn zijn.

Beleidsreactie

De toegenomen aandacht voor de opsporing en vervolging van dierenmishandeling en -verwaarlozing heeft geleid tot een toename van het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. In 2010 werden 306 zaken aan de rechter voorgelegd. Dit was in 2014 gestegen tot 563 zaken. Ook van de mogelijkheid om het houdverbod als bijzondere voorwaarde op te leggen wordt door de rechter steeds vaker gebruik gemaakt. In de evaluatie wordt echter wel geconstateerd dat de mogelijkheden daartoe nog onvoldoende benut worden en dat de uitvoering tekort schiet. Om daar verbetering in aan te brengen zijn of worden op korte termijn maatregelen getroffen om de bekendheid van het houdverbod te bevorderen en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren.

1. Bevorderen bekendheid houdverbod

In de opleiding van de taakaccenthouders dierenwelzijn van de politie en de toezichthouders van de LID en de NVWA wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid om een houdverbod op te leggen. Zij kunnen het OM adviseren om in een concrete zaak een houdverbod te vorderen. De bekendheid van het houdverbod is binnen het OM is bevorderd doordat de mogelijkheid daartoe sinds maart 2015 expliciet staat vermeld in de «Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing». Aan de aanbeveling van de onderzoekers om voor het borgen van voldoende kennis bij het OM bij alle parketten een portefeuillehouder «dierenwelzijn» aan te stellen, wordt al voldaan doordat het OM, conform het convenant samenwerking dierenhandhaving, per parket een contactpersoon voor dierenhandhavingszaken heeft aangesteld.

2. Verbetering uitvoering

Het OM gaat bij het vorderen van het houdverbod aan de rechter verzoeken om bij de oplegging te bepalen welke instantie er toezicht dient te houden op het naleven van het houdverbod. Daarna informeert het OM zowel de politie, de LID en de NVWA welke van deze instanties is aangewezen als toezichthouder. Als de reclassering is aangewezen als toezichthouder wordt ook deze instantie daarover geïnformeerd. Ook zal het OM naar aanleiding van de evaluatie bij het vorderen van een houdverbod aandacht besteden aan de reikwijdte van het houdverbod en de rechter vragen om dit in het vonnis uitgebreider te formuleren met gebruikmaking van terminologie als «middellijk» (een ander) en «onmiddellijk» (zelf). Dit om te voorkomen dat het houdverbod omzeild kan worden door het laten houden van een dier door een huisgenoot. Om de

instantie die is belast met het toezicht op het houdverbod beter in staat te stellen om de naleving van het verbod te controleren zal het OM, indien dit noodzakelijk wordt geacht, aan de rechter verzoeken om een medewerkingsplicht te koppelen aan het houdverbod en deze vast te leggen in het vonnis.

3. Wetgeving

Met bovengenoemde verbeteringen wordt het houdverbod als bijzondere voorwaarde effectiever. Het houdverbod als bijzondere voorwaarde is echter niet in alle gevallen een passende sanctie. Zo wordt in het rapport geconstateerd dat er vaak lange tijd zit tussen het moment waarop de strafbare feiten worden geconstateerd en het vonnis. In de tussenliggende periode zijn er geen mogelijkheden om in te grijpen wanneer een verdachte opnieuw dieren aanschaft, tenzij er sprake is van dierenmishandeling of -verwaarlozing. Ook wordt geconcludeerd dat een houdverbod als zelfstandige maatregel duurzamer is dan een houdverbod als bijzondere voorwaarde.

In reactie op het rapport «Verantwoord Honden Houden»[3] is aan uw Kamer reeds toegezegd om het ophitsen van een dier (zowel tegen mensen als tegen andere dieren) als misdrijf strafbaar te stellen en te komen tot een houdverbod als zelfstandige maatregel. De aanbevelingen en conclusies uit de onderhavige evaluatie zullen betrokken worden bij het wetgevingstraject en het beoogde pakket aan wijzigingen zal in een samenhangend wetsvoorstel in procedure worden gebracht. De staatssecretaris van Economische Zaken en ik zullen uw Kamer later dit jaar over de inhoud van dit wetsvoorstel informeren.

Tot slot

Uw Kamer heeft mij verzocht om de mogelijkheid van het verhogen van geldboetes in de evaluatie mee te nemen. De geldboete die voor dierenmishandeling- of verwaarlozing kan worden opgelegd, bedraagt ten hoogste € 20.500. Uit de evaluatie blijkt dat de geldboetes gemiddeld € 1.640 bedragen. Er is niet gebleken dat het OM en de rechter niet uit de voeten kunnen met de maximumgeldboetes die kunnen worden opgelegd. Ik zie dan ook geen reden om tot verhoging van de maximumgeldboetes voor dierenmishandeling over te gaan.

Dierenwelzijn en de handhaving daarvan is belangrijk en leeft breed onder de bevolking. De door het Kabinet Rutte I ingezette stevigere aanpak van dierenmishandeling en -verwaarlozing is door dit Kabinet doorgezet. Als onderdeel daarvan wordt nu ook gezorgd voor het verbeteren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het houdverbod dat aan dierenmishandelaars kan worden opgelegd en zal het wettelijk kader worden aangepast om te komen tot een houdverbod als zelfstandige maatregel.

Later dit jaar zal ik uw Kamer informeren over de stand van zaken met betrekking tot de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

[3] Kamerstuk 28 286, nr. 772